



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

LETÍCIA COUTINHO AGUIAR

**A AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE DAS AÇÕES AFIRMATIVAS DE GÊNERO
NA POLÍTICA:
NECESSIDADE DE REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL**

**BRASÍLIA
2019**

LETÍCIA COUTINHO AGUIAR

**A AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE DAS AÇÕES AFIRMATIVAS DE GÊNERO
NA POLÍTICA:
NECESSIDADE DE REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL**

Artigo apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em
Direito/ pela Faculdade de Ciências
Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Professora Christine Oliveira
Peter da Silva

Coorientadora: Professora Aline Rezende
Peres Osório

**BRASÍLIA
2019**

LETÍCIA COUTINHO AGUIAR

**A AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE DAS AÇÕES AFIRMATIVAS DE GÊNERO
NA POLÍTICA:
NECESSIDADE DE REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL**

Artigo apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em
Direito/ pela Faculdade de Ciências
Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Professora Christine Oliveira
Peter da Silva

Coorientadora: Professora Aline Rezende
Peres Osório

Brasília, ____ de _____ de 2019.

BANCA AVALIADORA

Professora Orientadora: Christine Oliveira Peter da Silva

Professora Coorientadora: Aline Rezende Peres Osório

Professor(a) Avaliador(a)

A AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE DAS AÇÕES AFIRMATIVAS DE GÊNERO NA POLÍTICA: NECESSIDADE DE REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL

Letícia Coutinho Aguiar¹

RESUMO

Com o presente artigo, almeja-se, em primeiro lugar, compreender as causas da ineficácia da política afirmativa de gênero, estabelecida na Lei 9504/97, Lei Eleitoral, para permitir a conquista de mandatos por parte das mulheres, investigando as principais causas que acabam por afastar as mulheres dos espaços de poder da polis. Em segundo lugar, pretende-se propor uma reforma do sistema eleitoral brasileiro que confira maior efetividade às cotas de gênero e permita o incremento da representatividade feminina no Parlamento, a fim de se conquistar um parlamento com maior igualdade e justiça. Haja vista que não é justo que a mulher constitua a maior parte da sociedade e não tenha um percentual mínimo de mulheres que consigam participar da política e impactar a agenda pública, levando assuntos que interessam a elas ao Parlamento.

Palavras-chave: Desigualdade de gênero na política. Mulher na política. Sub-representação feminina. Cota eleitoral. Ação afirmativa de gênero. Representação da mulher na política. Efeitos da representação feminina. Não eficácia da cota eleitoral. Reforma política. Reforma do sistema eleitoral.

1 INTRODUÇÃO

Desde a introdução do voto feminino conquistado com a elaboração do primeiro Código Eleitoral em 1932 e consolidado na Constituição de 1934, as mulheres ainda não foram devidamente incluídas na política brasileira, sendo sub-representadas no parlamento e nos demais cargos eletivos. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2018, o número de mulheres na população

¹ Graduanda em Direito pelo UniCEUB. Email: leticiacaguiar@outlook.com.br.

brasileira era de 51,7%, enquanto o de homens 48,3%². No entanto, embora as mulheres constituam maior parte da população, esse número não se traduz de forma equivalente na representação dos espaços políticos. Ainda segundo o IBGE, no mesmo ano, a representação feminina no Congresso Nacional era de 13,25%³.

A conquista do direito de votar e ser votada foi apenas o início da luta das mulheres para alcançar posições de poder. Hoje, a batalha consiste em aumentar a representação política feminina em um meio que ainda é de dominação masculina, com o fim de aumentar a igualdade entre os gêneros e respeito à identidade das mulheres.⁴

Com o presente artigo, almeja-se, em primeiro lugar, compreender as causas da ineficácia da política afirmativa de gênero, estabelecida na Lei 9504, desde 1997, para permitir a conquista de mandatos por parte das mulheres. Em segundo lugar, pretende-se propor uma reforma do sistema eleitoral brasileiro que confira maior efetividade às cotas de gênero e permita o incremento da representatividade feminina no parlamento.

Para alcançar esse objetivo, o trabalho se estrutura da seguinte forma. O capítulo I investiga as causas da sub-representatividade feminina no parlamento e por que a participação da mulher é importante na política. O capítulo II examina as cotas de gênero e o funcionamento dessa política de ação afirmativa no Brasil. Por fim, o capítulo III oferece uma proposta de reforma do sistema eleitoral para aumentar a participação feminina.

2 A importância da participação feminina na política

2.1 Motivos que dificultam a participação feminina

Muito se discute a respeito das causas da sub-representação feminina na política. Alguns argumentos frequentemente comentados são que a exclusão da mulher no cenário político brasileiro e sua pequena participação se justificam pela falta de interesse ou pela falta de vocação; pelo fato de que mulheres não votam em outras

² IBGE. Quantidade de homens e mulheres. 2018. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. 2018. Acesso em: 13 set. 2019.

³ IBGE. Estatísticas de gênero Indicadores sociais das mulheres no Brasil. 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf. Acesso em: 13 set. 2019.

⁴ AVELAR, Lúcia. Mulheres na elite política brasileira. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Editora da UNESP, 2001.

mulheres; ou, ainda, pelo fato de que as direções partidárias, em sua maioria compostas por homens, não conseguem recrutar mulheres para compor chapas de candidaturas nas eleições. Tais argumentos, muitas vezes extraídos do senso comum, precisam ser melhor analisados.

Em verdade, a ausência de participação política da mulher foi naturalizada em nossa sociedade. Segundo Bourdier, em sua obra *A dominação masculina*, i.e., poder resultante de uma repetição de regras sociais que possui caráter de dominação, pode passar a ser vista como natural e até mesmo aceita pela sociedade⁵. Essa dinâmica de dominação pode ser observada também no cenário político brasileiro, visto que a presença absolutamente majoritária dos homens nos espaços públicos e de poder não é questionada pela sociedade. Essa dominação torna mais fácil manter o *status quo*, sendo necessária uma postura ativa para propiciar a inclusão de mulheres.⁶

As verdadeiras causas da exclusão feminina da política dizem respeito ao próprio papel que a sociedade vem atribuindo à mulher e a uma série de expectativas sociais que afetam a sua possibilidade de participação. Historicamente, à mulher sempre coube o espaço doméstico, os cuidados com a casa, com os filhos e com o marido, de forma a excluí-la dos assuntos relacionados à política e à vida pública, dentre tantos outros.⁷

Há algumas situações na sociedade que limitam a presença da mulher na política, como (i) a elevada carga de trabalho, com tripla jornada, compreendendo ao trabalho doméstico, trabalho remunerado e o trabalho materno; (ii) o caráter machista da sociedade, através de atitudes que colocam o homem em posição de dominação e superioridade sobre as mulheres; e (iii) o domínio masculino dos partidos políticos e dos cargos de direção e poder dentro de suas estruturas. Ademais, com relação às ações afirmativas, o próprio desenho da cota, bem como o sistema eleitoral adotado no Brasil afetam a eficácia desse instrumento para promover a participação feminina. Isso porque (i) as cotas de gênero são pouco eficazes nas cotas de lista aberta de candidatura, (ii) historicamente há uma baixa alocação de recursos nas campanhas das mulheres, (iii) têm sido comuns as tentativas de burlar a legislação pelos partidos

⁵ BOURDIER, Pierre. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. “condições de existência das mais intoleráveis possam ser permanente vistas como aceitas ou até naturais”

⁶ BRASIL. Senado. *Mais mulher na política: mulher, tome partido!*. Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2013.

⁷ BRASIL. Senado. *Mais mulher na política: mulher, tome partido!*. Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2013.

políticos, enxertando as eleições com candidaturas fictícias, sem que tais atos sejam punidos com o devido rigor, e (iv) não há estímulo às campanhas de conscientização.

8

2.2 Igualdade e Justiça

A mulher luta por justiça e igualdade há séculos, enfrentando estereótipos machistas e sexistas, não só no espectro político. A deficiente representatividade feminina na política brasileira é, em boa medida, baseada na discriminação do gênero feminino. O princípio da igualdade, porém, requer a superação do quadro de sub-representação política das mulheres.

A igualdade é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático. O princípio da igualdade tutela a ideia de justiça e equidade, demandando que todos sejam tratados de forma igualitária e justa, e que nenhuma pessoa seja tratada de forma discriminatória.⁹

A Carta Magna de 1988 estabeleceu três dimensões de igualdade, (i) a igualdade formal que ocorre no momento de formular a lei e ao aplicar a lei, em que se requer que a lei seja formulada e aplicada de forma impessoal e uniforme, sem qualquer discriminação; (ii) a igualdade material que incide nas demandas de redistribuição de poder, riquezas e bem estar social; e (iii) a igualdade como reconhecimento, que representa o valor social, o respeito às minorias, às identidades e às diferenças¹⁰.

As cotas de gênero na política, que no Brasil foram inseridas pela Lei nº 9.504/1997, em seu artigo 10, parágrafo 3º, relacionam-se com a igualdade material e com a igualdade como reconhecimento. Isso porque tal política reconhece uma desigualdade tanto no campo da redistribuição de poder quanto no campo do reconhecimento do valor da mulher na política e tenta corrigir essa desigualdade a partir de uma ação afirmativa voltada ao aumento da representação política feminina a partir da previsão de cotas de gênero nas candidaturas. Além disso, a política afirmativa de gênero tem fundamento no princípio democrático e na ideia de justiça.

⁸ BRASIL. Senado. Mais mulher na política: mulher, tome partido!. Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2013.

⁹ GOMES, José Jairo. *Princípios do Direito Eleitoral*. São Paulo. Editora Atlas S.A. 2015

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. Sabe com quem está falando? Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. *Revista Direito & Práxis*, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21094>. Acesso em: 9 mar. 2019.

Embora a redação do dispositivo seja neutra em relação ao gênero, prevendo apenas que “cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”, atualmente, na realidade brasileira, essa cota é destinada nitidamente às mulheres, devido à sua sub-representação no parlamento.

A democracia é um governo do povo, o que pressupõe que o povo daquele país esteja minimamente representado por seus políticos. Assim, não é democrático ou justo que em um país no qual mais de 50% da população do país, que é composta por mulheres, não tenha o poder de tomar as decisões que as influenciam. Ademais, há, além da questão de justiça, a obrigação de dar cumprimento aos tratados e convenções internacionais em que o Brasil se obrigou que exigem uma representação das mulheres, como a Convenção Da Eliminação De Todas As Formas De Discriminação Contra As Mulheres (1979)¹¹ e a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995)¹², haja vista que o país ratificou a maioria das convenções relativas à igualdade de gênero, tendo que incorporar seus dispositivos em suas leis e políticas públicas¹³.

2.3 Representação feminina na política e efeitos

No ramo da ciência política, a representação foi destrinchada por alguns autores¹⁴. No caso da representação política feminina é interessante analisar a representação descritiva, a representação como efeito simbólico e a representação substantiva.

A representação descritiva se apresenta quando o parlamento reflete a sociedade, “de forma tal que se assemelhe à própria presença na sociedade”, já a representação substantiva observa-se quando “ao considerar que um grupo potencialmente representa melhor as suas próprias demandas, construindo agendas específicas” e a representação pode também ter um efeito simbólico “ao mostrar o

¹¹ BRASIL. *Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm. Acesso em: 12 set. 2019.

¹² VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *Declaração e Plataforma de Ação de Pequim*. 1995. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 12 set. 2019.

¹³ VAZ, Gislene de Almeida. *A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas*. 2008. 65 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5813>. Acesso em: 21 maio 2019.

¹⁴ Vide: PITKIN, Hanna; MOURA, Joana Tereza.

impacto do próprio aumento da representação nas esferas de poder”¹⁵. A representação descritiva é, assim, o reflexo da sociedade no parlamento.

No entanto, a partir do momento em que a população feminina compõe mais da metade da sociedade e que o parlamento contém uma quantidade inexpressiva de mulheres representadas, há um problema que, além de descritivo, é simbólico. A mera presença de mulheres, independentemente de elas defenderem substantivamente os direitos das mulheres ou não, é extremamente importante para alterar as percepções da sociedade sobre o papel das mulheres. Essa representação descritiva tem, assim, o efeito simbólico de transmitir a ideia de que mulheres podem ocupar espaços de poder.

A situação de ausência de mulheres no parlamento no Brasil é tão alarmante que somente em 2016, após 55 anos da inauguração do Senado, foi construído um banheiro feminino naquela casa de representação. Isso já é um forte indício de que a presença de mulheres não estava nos planos do Senado quando fora inaugurado nem ao longo de muitos anos de seu funcionamento¹⁶.

Por fim, a representação substantiva verifica-se no momento em que a presença de mulheres no parlamento faz com que haja uma maior aprovação de determinadas matérias e determinados conteúdos pelo próprio congresso que se associem à pauta de reivindicações femininas. Deve-se considerar que as mulheres conseguem representar melhor as suas próprias demandas, construindo agendas específicas.

A representação feminina, com a existência de um percentual de mulheres no parlamento, é ligada à maior aprovação de determinadas propostas, relacionadas, e.g., à família e à educação, impactando a agenda pública. Segundo pesquisas empíricas de Dollar e Swamy, há até mesmo um impacto relacionando a presença de mulheres no parlamento com a redução dos níveis de corrupção. ¹⁷

2.4 Impacto na agenda pública

¹⁵ MELO, Hildete Pereira de.; THOMÉ, Melo. Mulheres e poder: histórias, ideias e indicadores. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

¹⁶ ALEGRETTI, Laís. Plenário do Senado terá banheiro feminino após 55 anos de inauguração. G1. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/plenario-do-senado-tera-banheiro-feminino-55-anos-apos-inauguracao.html>. Acesso em: 1 abr. 2019.

¹⁷ DOLLAR, David; FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta. Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior & Organization*. v. 46, n. 4, p. 423-429. 2001. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/journal-of-economic-behavior-and-organization/vol/46/issue/4>. Acesso em: 28 jun. 2019.

Conforme pesquisa feita pelo Inter-Parliamentary Union (IPU), no mundo os seis principais assuntos que as mulheres mais aprovam no parlamento estão relacionados a (i) assuntos sociais, (ii) família, crianças, jovens, idosos, deficientes, (iii) meio ambiente, recursos naturais, energia, (iv) emprego, trabalho, formação profissional, (v) comércio, indústria (vi) educação¹⁸.

No Brasil, de acordo com o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), os assuntos que as mulheres mais propõem no parlamento são ligados: (i) ao trabalho, em que exploram matérias relacionadas à licença gestante, proteção ao trabalho da mulher, previdência, trabalhadoras rurais, emprego doméstico, estabilidade, licenças especiais, igualdade de oportunidades; (ii) à saúde, em que discutem matérias como saúde materna, aborto, clonagem, atendimento preferencial à gestante, prevenção do câncer, reprodução humana assistida; (iii) aos direitos civis, momento em que debatem sobre conjugalidade, alimentos, serviço civil obrigatório, união estável, investigação de paternidade, herança bens e sucessões, reformulação do código; (iv) à violência, em que levam à Câmara assuntos como crimes contra a liberdade sexual, discriminação, assédio sexual, crimes de tortura, atendimento integral às vítimas de violência, estupro, violência familiar, adultério, discriminação contra as mulheres negras; (v) ao poder, onde o principal tema debatido é discutir sobre as políticas de cotas; (vi) à educação, em tratam das creches e da criança na idade pré escolar, em que se relaciona ao debate da busca pela igualdade de oportunidade entre homens e mulheres, (vii) à sexualidade, onde a mulher leva proposições como educação sexual, cirurgia para troca de sexo e parceria civil (viii) ao desenvolvimento e infra-estrutura, onde o principal tema se desenvolve na parte de habitação.¹⁹

Os assuntos que as mulheres levam ao Congresso são de extrema importância e relevância para o gênero feminino e para a sociedade em geral. É justo que as mulheres, sendo maior parte da população, tenham temas que as interessam aprovados e por isso é tão importante a representação feminina no Parlamento, para que elas sejam ouvidas no parlamento.

¹⁸ IPU. Women in Politics: 2019. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>. Acesso em: 7 abr. 2019.

¹⁹ CFEMEA. Proposições por área temática. 2000. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea-e-publicacoes/colecao-femea/67-numero-085-fevereiro-de-2000/548-proposicoes-por-area-tematica>. Acesso em: 7 abr. 2019.

De acordo com o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), no ano de 2000, embora as mulheres representassem apenas 6% dos parlamentares, 36,6% das proposições apresentadas foram temas que versaram sobre direitos relacionados à mulher.²⁰ Apesar da sub-representação da mulher, as proposições conseguiram atingir um percentual expressivo para a mulher. Com maior representação feminina no Parlamento, o impacto na agenda pública seria muito maior, tendo em vista que os assuntos que as mulheres levam ao Congresso, seriam aprovados com maior facilidade.

2.5 Massa crítica

Internacionalmente, discute-se que o aumento de mulheres no parlamento é associado a diversas consequências, mas para que essas consequências sejam atingidas é preciso alcançar uma “massa crítica”. Nesse contexto, a massa crítica é um número que foi fixado para que as mulheres no parlamento possam conseguir aprovar propostas, possuindo maior organização e a obtenção de resultados práticos de representação.²¹

Conforme a Organização das Nações Unidas (ONU), através de seus órgãos ligados à participação política da mulher, é necessário que se tenha um percentual mínimo para que a mulher seja ouvida e para que consiga impactar a agenda pública. Nesse sentido, foi estabelecido um percentual de 30%, sendo esse percentual definido como massa crítica²². Em geral, na literatura, essa massa crítica é também de 30%, e foi levada em consideração na elaboração do percentual das cotas de gênero na lei eleitoral.

²⁰ CFEMEA. Proposições por área temática. 2000. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea-e-publicacoes/colecao-femea/67-numero-085-fevereiro-de-2000/548-proposicoes-por-area-tematica>. Acesso em: 7 abr. 2019.

²¹ DAHLERUP, D. De una pequeña a una gran minoria: una teoria de la “masa crítica” aplicada al caso de las mujeres en Escandinávia. Disponível em: http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/008_11.pdf. Debate feminista, n. 8, 1993. Acesso em: 16 set. 2019.

²² Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução 40/258B. 1985. Composition of the secretariat. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/258. Acesso em: 17 abr. 2019.

3 Cotas de Gênero na América Latina e no Brasil

3.1 As cotas de gênero e o funcionamento dessa política de ação afirmativa no Brasil

A cota de gênero, criada para superar a discriminação histórica da mulher, em especial no cenário político, é meio idôneo para superar as desigualdades de gênero na vida pública. A ação afirmativa de gênero teve início na Argentina, através da Ley de Cupo e foi aprovada em 1991. Tal ação afirmativa na Argentina foi eficaz e teve êxito, conseguindo chegar a 40,25% de representação feminina no parlamento em 2019²³. Não à toa, a política tornou-se referência e exemplo para outros países latino-americanos, que também adotaram cotas de gênero na política, conforme demonstra Tabela 1.

Tabela 1 – Países da América Latina x Ação afirmativa eleitoral

País da América Latina	Ano em que adotou a cota	% da cota adotada	% de mulheres no parlamento em 2019
Bolívia	1997	30%	50,15%
México	1996	30%	48,70%
Costa Rica	1996	40%	45,60%
Argentina	1991	30%	40,25%
Equador	1997	25%	38%
Uruguai	2009	33%	35,10%
República Dominicana	1997	25%	31,50%
El Salvador	2013	30%	31%
Peru	1997	25%	30%
Colômbia	2011	30%	28,30%
Paraguai	1996	20%	25%
Honduras	2000	30%	21,10%
Panamá	1997	30%	18,30%
Brasil	1997	30%	14,90%
Haiti	2011	30%	3,05%

Fonte: IPU²⁴

²³ IPU. Women in Politics: 2019. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>. Acesso em: 7 abr. 2019.

²⁴ IPU. Women in National Parliaments. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>. 2019. Acesso em: 7 abr. 2019.

Há, em geral, 3 tipos de ações afirmativas de gênero na política (i) as cotas para as candidaturas legais, (ii) as cotas para candidaturas voluntárias e (iii) os assentos reservados, em que as mulheres concorrem para um determinado número de assentos. Contudo, é importante observar que quando é adotada como cota de gênero a política de assentos reservados, a cota pode se tornar um teto para a representação feminina.²⁵ As mulheres acabam por concorrer apenas para aqueles cargos, impedindo a garantia de condições iguais e justas em concorrência geral.

Já as cotas de gênero legais surgiram na Argentina pela “*Ley de Cupos*”, visando garantir a inclusão de no mínimo 30% de candidatas mulheres nas listas partidárias. Tais cotas são consideradas um caminho mais rápido para a representação de mulheres e são cada vez mais difundida do mundo ²⁶.

No Brasil, as convenções internacionais tiveram grande importância, como a Convenção da Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979)²⁷ e a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995)²⁸, haja vista que o país ratificou a maioria das convenções relativas à igualdade de gênero, tendo que incorporar seus dispositivos em suas leis e políticas públicas. Como resultado, a cota de gênero foi editada em 1997 pela lei das eleições, que dispõe que cada partido ou convenção deve preencher o mínimo de 30% para as candidaturas de cada sexo, que hoje são, notadamente, voltadas para o sexo feminino, nos seguintes termos:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: I - nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas; II - nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher. § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

²⁵ NORRIS, Pippa. *Electoral Engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

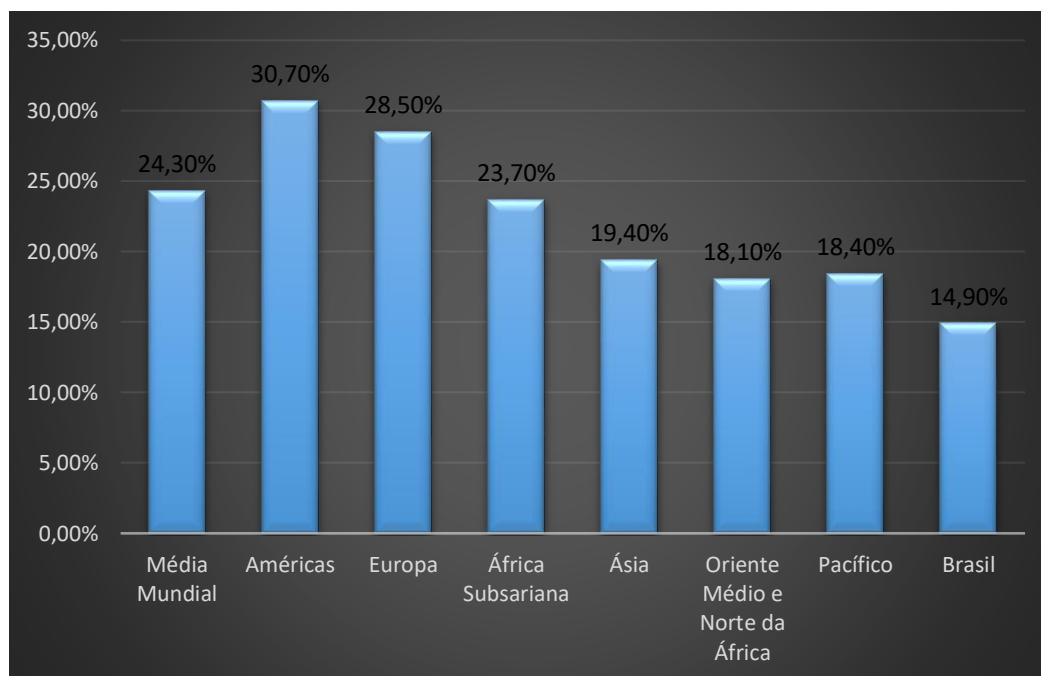
²⁶ OSÓRIO, Aline. *Closing the gender gap in political representation in Brazil*. Harvard Kennedy School, 2017.

²⁷ BRASIL. *Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm. Acesso em: 12 set. 2019.

²⁸ VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *Declaração e Plataforma de Ação de Pequim*. 1995. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 12 set. 2019.

A América Latina é um dos continentes que mais tem crescido em relação à inserção da mulher na política. Porém, o Brasil não acompanha esse crescimento, o que pode ser observado por meio do Gráfico 1.

Gráfico 1 – Avaliação da presença de mulheres no Parlamento Mundial por regiões e no Brasil.



Fonte: IPU – Mulheres na Política 2019²⁹

Em uma entrevista para o site da Câmara, a representante do Programa para Parceria entre Homens e Mulheres da União Interparlamentar (IPU), Julie Ballington, no ano de 2007, afirmou que “nos países que adotam o sistema de cotas as mulheres conseguem, em média, 21,7% das cadeiras nos parlamentos, enquanto nos que não adotam, ocupam apenas 11,8%.”³⁰

Entretanto, atualmente, apesar de o Brasil adotar as cotas de gênero, o país possui percentual menor quando comparado a países que não adotam as cotas. Ressaltando ainda que países que restringem o direito das mulheres de forma grave, como Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Marrocos, Egito, Síria, Chade e

²⁹ IPU. Women in National Parliaments. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>. 2019. Acesso em: 7 abr. 2019.

³⁰ NEVES, Maria. Câmara dos Deputados. Países que adotam cotas têm mais mulheres no parlamento. 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/105455.html>. Acesso em: 7 abr. 2019.

Congo³¹, possuem mais representação feminina no parlamento do que o Brasil.³² Portanto, é necessário analisar seriamente a não efetividade da cota de gênero eleitoral no território brasileiro.

3.2 Breve evolução histórica do direito político das mulheres no País

No Brasil, diferentemente do que ocorre na Argentina e nos demais países da América Latina, a cota de gênero não foi bem-sucedida. A luta das mulheres para conquistar os direitos políticos no Brasil teve início no século XIX, quando as mulheres passaram a reclamar o seu direito ao sufrágio desafiando o pensamento da sociedade de que às mulheres cabiam apenas o espaço doméstico sendo a “natureza feminina incompatível com as atividades políticas”³³.

A Carta Magna de 1891 não trouxe em sua redação disposição que vedasse explicitamente a participação da mulher no pleito eleitoral, trazendo expresso em seu texto constitucional apenas algumas vedações, das quais não há menção alguma no que diz respeito a participação feminina³⁴. Diante disso, as discussões a respeito de a mulher poder ou não participar da esfera pública foram intensas. Como a Carta Magna foi silente nesse aspecto, alguns entenderam que bastava uma emenda constitucional ou uma lei ordinária no sentido de regulamentar a participação feminina na política.³⁵ Nesse ínterim, a fundadora do Partido Republicano Feminino, Leolinda Dalto, em 1910, peticionou o seu direito ao voto na constitucionalidade da Carta

³¹ IPU. Women in Politics: 2019. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>. Acesso em: 7 abr. 2019.

³² OSÓRIO, Aline. Closing the gender gap in political representation in Brazil. Harvard Kennedy School, 2017.

³³ VAZ, Gislene de Almeida. A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas. 2008. 65 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5813>. Acesso em: 21 maio 2019.

³⁴ BRASIL. [Constituição (1891)]. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 maio 2019.

Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei. § 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual. § 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.

³⁵ BRASIL. TSE. Voto da Mulher. 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em: 15 maio 2019.

Magna de 1891, o que fora negado³⁶. Foram também propostas diversas emendas constitucionais que propunham a participação da mulher na política, restando infrutíferas.

Porém, a luta das sufragistas, as mulheres que buscavam o direito ao sufrágio feminino, continuou. Leolinda organizou uma passeata para reivindicar com outras sufragistas o direito ao voto, movimentando-se socialmente.³⁷ Pouco tempo foi proposto um projeto de lei instituindo o voto feminino por Maurício Lacerda, porém este não foi aprovado.

Posteriormente, apesar de opositores ao voto feminino que declaravam que com a regulamentação do voto haveria também a “a dissolução da família brasileira”³⁸ e argumentavam que “a inferioridade mental das mulheres e sua “natural” fragilidade não suportariam as lutas travadas fora do âmbito doméstico.”³⁹, fora aprovado, em 1921, projeto apresentado por Justo Chermont, que dispunha sobre a capacidade eleitoral da mulher, o que possibilitou que lei ordinária superveniente viesse consagrando o direito da mulher, porém não teve êxito, tendo em vista que não fora discutido a sua conversão em lei⁴⁰.

Em 1918, Bertha Lutz, sufragista, em conjunto com outras sufragistas movimentaram-se no sentido de convencer deputados e senadores por todo o país a implementar o sufrágio feminino. O principal apoiador de ideias sufragistas era o senador Juvenal Lamartine que convenceu o governador do estado do Rio Grande do Norte, José Augusto Bezerra de Medeiros, em 1926, a incluir uma emenda à Constituição Estadual de forma a incluir o sufrágio feminino. Assim, o Rio Grande do

³⁶ VAZ, Gislene de Almeida. A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas. 2008. 65 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5813>. Acesso em: 21 maio 2019.

³⁷ VAZ, Gislene de Almeida. A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas. 2008. 65 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5813>. Acesso em: 21 maio 2019.

³⁸ BRASIL. TSE. Voto da Mulher. 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em: 15 maio 2019.

³⁹ HAHNER, 2003 apud VAZ, Gislene de Almeida. A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas. 2008. 65 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5813>. Acesso em: 21 maio 2019.

⁴⁰ BRASIL. TSE. Voto da Mulher. 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em: 15 maio 2019.

Norte passa a ser o primeiro estado a permitir por lei que a mulher tivesse direito ao sufrágio feminino⁴¹.

Na esfera nacional, foi apenas em 1932, com o governo provisório de Getúlio Vargas que a mulher conquistou o direito ao voto, ainda com algumas restrições, por meio do Decreto nº 21.076, promulgado em 24 de fevereiro de 1932⁴². O Código Eleitoral de 1932, foi mais tarde consolidado na Constituição Federal de 1934, que estabeleceu o sufrágio feminino ⁴³.

A Carta Magna de 1988 foi um marco importante para a mulher e para todos os cidadãos brasileiros, pois estabelece como fundamento constitucional o princípio de igualdade, disposto em seu artigo 5º⁴⁴, que se contrapõe a qualquer tipo de discriminação. Ocorre que, apesar de toda a luta da mulher para se inserir nas esferas de poder, a mulher ainda não conseguiu se fazer representada nos espaços políticos, sendo necessária a ação afirmativa de gênero a fim de corrigir essa desigualdade entre os sexos nas esferas de poder, conferindo eficácia ao princípio da igualdade.

De igual modo, seguindo preceitos estabelecidos pela constituição, a lei eleitoral adveio na tentativa de corrigir as desigualdades existentes no campo do direito público, criando política de cotas para auxiliar a superação das desigualdades de gênero. No ano de 1995, a senadora Júnia Marise apresentou um projeto que previa cotas eleitorais para as mulheres de 20% nos registros de candidaturas de cada partido, que acabou por regulamentar as eleições para prefeitos e vereadores, em 1998, e mais tarde transformou-se na Lei nº. 9.100⁴⁵. No ano de 1997, a deputada

⁴¹ BRASIL. TSE. Voto da Mulher. 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em: 15 maio 2019.

⁴² BRASIL. Legislação Informatizada - decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 - Publicação Original. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 15 jun. 2019.

⁴³ BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 30 maio 2019.

Art 108 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei. Parágrafo único - Não se podem alistar eleitores: a) os que não saibam ler e escrever; b) as praças-de-pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial; c) os mendigos; d) os que estiverem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos.

⁴⁴ BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

Artigo 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

⁴⁵ BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

Marta Suplicy propôs a alteração da porcentagem no número de cotas de 20% para 30% através de seu Projeto de Lei nº. 783 que culminou na alteração do percentual na Lei nº. 9.504/97.

3.3 Avanços recentes sobre política de cotas eleitorais

Acontece que mesmo com o aumento do percentual de cotas, o dispositivo permaneceu ineficaz por conta de sua redação que dispunha que o partido “deverá reservar”⁴⁶ a cota de 30%. Com isso, os partidos entenderam que deviam reservar a cota para as mulheres e caso não conseguissem preencher as cotas com candidatas mulheres poderiam preencher com candidatos homens. Assim, em 2009 foi aprovada a Lei nº. 12.034 que alterou a redação da lei eleitoral em seu artigo 10, § 3º de “deverá reservar” para “preencherá”⁴⁷, a fim de não deixar dúvida a respeito da exigência da lei para que os partidos destinassem os 30% para as candidaturas femininas.

A lei eleitoral, além da cota de gênero, traz em seu artigo 93-A⁴⁸ previsão de propaganda institucional na tv e no rádio objetivando incentivar a participação feminina. E a Lei nº 9.096/95, lei orgânica dos partidos políticos, prevê em seu artigo 44, V⁴⁹ que o fundo partidário aplicados na criação e manutenção de programas deve

Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher § 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

⁴⁶ Art. 10. § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

⁴⁷ BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 7 jun. 2019.

Art. 10. § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).

⁴⁸ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

ser de no mínimo 5%. Vale ressaltar que não é apenas por previsões legislativas que as candidaturas femininas são estimuladas, há também entendimentos jurisprudenciais recentes que se mostram como um verdadeiro avanço no incentivo às candidaturas femininas.

Em maio de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 5617⁵⁰, deu interpretação conforme a Constituição ao artigo 9º da Lei n.º 13.165⁵¹, equiparando o percentual de candidaturas femininas, hoje estabelecido em 30%, ao percentual mínimo de fundo partidário que deverá ser destinado às candidatas, que deverá ser também de, no mínimo, 30%. O STF, na ADI em questão, declarou também a inconstitucionalidade do artigo na parte em que estabelece que somente nas 3 eleições subsequentes à publicação daquela lei os partidos deveriam reservar parte do fundo eleitoral para aplicar nas campanhas eleitorais das candidaturas femininas, decidindo por eliminar esse limite temporal.

Em consonância ao entendimento firmado na ADI supramencionada, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em resposta à Consulta nº 0600252-18 formulada por parlamentares, decidiu que o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e o tempo de rádio e TV destinado às mulheres devem ter proporcionalmente o mesmo percentual que a lei eleitoral estabelecer como cota, estabelecido em 30%. Com isso, os recursos do fundo eleitoral destinados as candidaturas femininas e o tempo para campanhas em rádio e TV devem ser equivalente ao percentual de candidatas, sendo de, no mínimo, 30%⁵².

O TSE, em junho de 2018, publicou a Instrução nº. 0604344-73⁵³, modificando a Resolução-TSE nº 23.553, de dezembro de 2017 que versa a respeito da arrecadação e dos gastos de recursos por partidos políticos de candidatos e sobre a

⁵⁰ BRASIL. STF. Processo – ADI 5617. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5617&processo=5617>. 2016. Acesso em: 18 maio 2019.

⁵¹ BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm. Acesso em: 7 jun. 2019. Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995.

⁵² BRASIL. TSE. Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 18 maio 2019.

⁵³ BRASIL. TSE. Instrução nº. 0604344-73. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-23-575-2018>. 2017. Acesso em: 19 maio 2019.

prestação de contas nas eleições, com o objetivo de impedir desvio de finalidade na utilização de recursos. A instrução informa que o fundo eleitoral que deve ser destinado à candidata para custear as despesas de candidaturas femininas, ou de despesas que se façam no interesse das candidaturas femininas, não podendo ser utilizado para arcar com despesas que beneficiem apenas candidaturas masculinas. A instrução esclarece ainda que havendo benefício para as campanhas de candidaturas feminina, não há impedimento de pagamento de despesas em comum com candidatos do gênero masculino, nem de verbas destinadas ao custeio de sua cota parte em despesas comuns e nem mesmo de outros custos normais que vêm da cota de gênero.

Outro importante marco histórico nessa evolução jurisprudencial foi a decisão do caso de Valença do Piauí, julgado pelo TSE no dia 17 de setembro de 2019. Nesse caso, vereadores eleitos de duas coligações foram cassados pelo TSE por lançarem candidaturas femininas fictícias para atingir a cota mínima de gênero de 30% exigida pela Lei Eleitoral. Para concluir pela fraude à cota de gênero, o Tribunal considerou o fato de as cinco “candidatas fictícias” não terem feito campanha para si (mas em dois casos para seus parentes que concorriam para o mesmo cargo), terem recebido nenhum ou quase nenhum voto e terem declarado gastos idênticos. O TSE entendeu, em uma apertada votação, que essa forma de fraudar os requisitos expostos na Lei Eleitoral viola a isonomia, a lisura eleitoral e a vontade do eleitor, atentando contra a legitimidade e normalidade das eleições. Com isso, decidiu que essa conduta deve resultar na cassação do registro de todos os integrantes da chapa, independentemente de sua contribuição ou anuência com a prática do ilícito. Com isso, a candidatura de todos os integrantes eleitos das duas coligações beneficiadas foram cassados ⁵⁴.

Esse caso abre um precedente importante, com possíveis efeitos sobre casos futuros. Conforme pesquisa divulgada pela British Broadcasting Corporation (BBC), nas eleições de 2018, 35% das candidaturas femininas lançadas não conseguiram atingir nem 320 votos ⁵⁵. É possível que algumas dessas candidaturas sejam

⁵⁴ TSE. *Plenário mantém cassação de vereadores envolvidos em caso de candidaturas fraudulentas no Piauí*. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/tse-mantem-cassacao-de-vereadores-envolvidos-em-caso-de-candidaturas-fraudulentas-no-piaui>. Acesso em: 22 set. 2019.

⁵⁵ BBC. *Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018*. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>. Acesso em: 22 set. 2019.

igualmente fictícias. Espera-se que essa importante decisão sirva de exemplo para que partidos políticos e coligações tenham mais responsabilidade com a candidatura de mulheres e que entendam a importância de maior diversidade de gênero na política.

4 Necessidade de reforma do sistema eleitoral

Inicialmente, antes de propor uma reforma no sistema eleitoral, é importante entender cada tipo de ação afirmativa e seus efeitos sob a representatividade feminina. Há, como mencionado, 3 tipos de ações afirmativas de gênero na política (i) as cotas para as candidaturas legais, (ii) as cotas para candidaturas voluntárias e (iii) cotas para assentos reservados⁵⁶.

As cotas para candidaturas legais ou voluntárias estabelecem um percentual mínimo para a participação de mulheres candidatas. Já nas cotas para assentos reservados é estabelecido um percentual máximo para o número de mulheres que podem ser eleitas. Em geral, quando se é adotado como cota de gênero os assentos reservados, a cota se tornar um teto para representação feminina. As mulheres acabam por concorrer apenas para aqueles cargos, impedindo a garantia de condições iguais e justas em concorrência geral. Como ocorre e.g. em Bangladesh, Burundi, Uganda, Tanzânia, Taiwan, Suazilândia, Paquistão, Sudão, Palestina, Sudão do Sul, Somália, Níger, Marrocos, Kosovo, Kênia, Jordânia, Iraque, Haiti, Eritreia, Djibuti.⁵⁷

O Paquistão, por exemplo, é uma federação, que possui níveis de governo locais, provinciais e nacionais. As Constituições do país estabelecem a porcentagem de cadeiras reservadas para mulheres. Porém, através de estudos realizados pelo site IDEIA Internacional, é possível analisar que a participação feminina se altera para maior número ou menor número quando a cota eleitoral é alterada, constatando-se que a eleição da mulher fica condicionada ao percentual de cota eleitoral pela lei estabelecida, o que acaba por impedir a garantia de condições iguais e justas em

⁵⁶ IDEA. GENDER QUOTAS DATABASE. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#work>. Acesso em: 15 ago. 2019.

⁵⁷ IDEA. GENDER QUOTAS DATABASE. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#work>. Acesso em: 15 ago. 2019.

concorrência geral, fazendo com que as mulheres concorram apenas para os cargos reservados⁵⁸.

As cotas legais de gênero são estabelecidas pela Constituição ou pela lei eleitoral de cada país, que estabelece um percentual mínimo de participação nas candidaturas femininas. Já as cotas voluntárias de gênero são estipuladas pelo próprio partido, que também estabelece um percentual mínimo (mas não vinculante) de candidaturas femininas através de cotas partidárias. No geral, diferentemente do que ocorre com as cotas de assentos reservados, as cotas para candidaturas legais ou voluntárias apenas estabelecem um percentual mínimo e não um teto para a participação feminina na política.⁵⁹

No entanto, para que as ações afirmativas de gênero consigam exercer sua finalidade em sua máxima extensão, é necessário um sistema eleitoral propício para isso. Atualmente, tem-se uma dicotomia clássica entre o sistema eleitorais majoritários e proporcionais.⁶⁰

O sistema eleitoral majoritário visa permitir que sejam eleitos os candidatos que obtiverem o maior número de votos dos cidadãos. A partir desse sistema é possível a percepção de alguns pontos positivos e alguns pontos negativos. As qualidades deste sistema estão atreladas (i) à maior governabilidade, pelo fato de se formarem maiorias com mais facilidade, e (ii) à maior compreensão do sistema pelos eleitores por ser um voto direto no seu representante. Porém, para a representatividade de minorias, incluindo de mulheres, esse sistema se torna um vilão, pois dentre seus defeitos podemos elencar a sub-representação de partidos menores, a criação de maiorias artificiais e a perda de representação e participação por minorias.⁶¹

Ademais, o sistema eleitoral proporcional tem como objetivo dar uma participação percentual a cada partido, idealmente, seguindo o peso que possuem na sociedade. Há alguns pontos negativos relacionados a este sistema, dentre os quais, destacam-se a pulverização de partidos políticos e a difícil compreensão do funcionamento deste sistema pelos eleitores. Porém, esse sistema é mais equânime e garante um pluralismo na representação da sociedade, reproduzindo de forma mais

⁵⁸ IDEA. GENDER QUOTAS DATABASE. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#work>. Acesso em: 15 ago. 2019.

⁵⁹ IDEA. GENDER QUOTAS DATABASE: QUOTAS. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#work>. Acesso em: 15 ago. 2019.

⁶⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. Editora Saraiva. 1998.

⁶¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. Editora Saraiva. 1998.

real a distribuição de preferências do povo e garante a maior possibilidade de representação das minorias, facilitando a participação feminina.⁶²

Em uma breve reflexão chega-se à conclusão que, inicialmente, o Brasil estaria no caminho certo, pois o sistema eleitoral é proporcional e conta com a ação afirmativa de candidaturas legais, ambos beneficiam a representatividade de mulheres no parlamento. Então por que ainda não é efetiva a cota eleitoral para as mulheres no Brasil?

Além das cotas eleitorais e do sistema eleitoral adotado, é necessário também analisar algumas variáveis fundamentais dos sistemas eleitorais, mais especificamente o elemento intrínseco de estrutura do boletim de voto, que vem definindo o papel e a liberdade do eleitor em escolher seus candidatos. Atualmente, no Brasil tem-se as listas partidárias abertas, que constituem um sistema proporcional em que os eleitores votam em partidos e na ordem de candidatos na lista de cada partido, sendo um voto pessoal e único, dando a falsa percepção para o eleitor de que este está votando no candidato escolhido.

Porém, o ideal, para se alcançar maior representatividade feminina, seriam as listas partidárias fechadas em que o partido apresenta aos eleitores uma lista fechada de candidatos que são ordenados crescentemente e o eleitor vota na lista de cada partido. Serão eleitos os candidatos da lista de forma proporcionalmente a quantidade de votos que o partido recebeu.

No entanto, neste sistema há um risco de apenas os candidatos que estão no topo da lista se elegerem. Para evitar essa situação, diversos países como a Bélgica e a Argentina adotaram um sistema de “cota dupla”, com regra de alternância de gênero, em que além de o sistema eleitoral utilizar as cotas para exigir que as mulheres estejam dentro das listas, exigem também que essas mulheres não fiquem sempre no final da lista, tendo em vista que isso dificultaria as chances elas se elegessem.⁶³ Adota-se, comumente, um sistema de zipper ou de zig zag, em que a cada “x” candidatos de um gênero deve haver 1 candidato do gênero oposto (normalmente, a cada 3 candidatos, pelo menos, 1 deve ser mulher).

Acontece que a cultura política do Brasil é arraigada de uma forte tradição personalista, uma cultura de eleitores que votam diretamente no candidato (o que

⁶² DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. Editora Saraiva. 1998.

⁶³ IDEA. GENDER QUOTAS DATABASE: QUOTAS. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#work>. Acesso em: 15 ago. 2019.

consiste em apenas uma ficção), de modo que a lista fechada encontraria uma forte resistência por parte da sociedade.⁶⁴

Ainda assim, o Brasil precisa de uma reforma no sistema eleitoral. Para enfrentar essa forte cultura política, é necessário que seja amplamente discutida e debatida a reforma do sistema eleitoral com o povo, com a finalidade de fazer com que as pessoas se sintam mais representadas, fazer com que o parlamento seja um reflexo melhor da própria sociedade.⁶⁵

Em conjunto com a proposta de reforma do sistema eleitoral, o Brasil precisa de previsão legal que puna os partidos que não cumprirem com as cotas eleitorais ou que burlam as cotas. É necessário também um estímulo a campanhas institucionais, bem como a ações partidárias para despertar maior interesse das mulheres em participar da vida política e conscientizar os eleitores da capacidade política das mulheres.

5 Considerações finais

A desigualdade de gênero na política é alarmante. A conquista do direito da mulher de votar e ser votada foi apenas o início da luta feminina para ocupar os espaços de poderes, espaços estes que ainda são de dominação masculina. A não representatividade da mulher nos espaços de poder advém do caráter ainda machista da sociedade brasileira que precisa ser combatido, a fim de se conquistar um parlamento com maior igualdade e justiça.

Não é justo que a mulher constitua a maior parte da sociedade e não tenha um percentual mínimo de mulheres que consigam participar da política e impactar a agenda pública, levando assuntos que interessam a elas ao Parlamento. Esse percentual mínimo foi denominado massa crítica, que é um número fixado em 30% para que as mulheres consigam aprovar propostas com maior organização e resultados práticos de representação.

Em 1997, as cotas de gênero foram inseridas no Brasil, objetivando corrigir a desigualdade de gênero na política. Porém, mesmo com as ações afirmativas de gênero, as mulheres não conseguiram se fazer representadas. Esse artigo se propôs

⁶⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. Editora Saraiva. 1998.

⁶⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. Editora Saraiva. 1998.

a investigar as causas da sub-representação e a partir daí propor uma reforma no sistema eleitoral que dê maior efetividade à ação afirmativa de gênero.

Inicialmente, foi feita uma investigação das razões da inefetividade das cotas de gênero para combater a sub-representação das mulheres. Alguns diagnósticos apresentados foram: o caráter machista da política, a jornada tríplice da mulher, a não efetividade das cotas de gênero, a baixa alocação de recursos para as candidaturas femininas, a não eficácia das cotas em listas partidárias abertas, a tentativa dos políticos em burlar a lei eleitoral de cotas e a falta de estímulo e campanhas de conscientização.

A América Latina é um dos continentes que mais tem crescido em relação à inserção da mulher na política. Porém, o Brasil não tem acompanhado esse crescimento. Atualmente, apesar de adotar as cotas de gênero desde 1997, o país possui percentual menor de mulheres no parlamento quando comparado a países que não adotam as cotas ou que restringem direitos das mulheres.

Um breve relato histórico, detalhado no artigo, demonstrou que a luta para a representação feminina no Brasil nunca foi fácil. Porém, felizmente, o Brasil teve avanços recentes sobre a política de cotas, como a aprovação da Lei nº. 12.034 que alterou a redação da lei eleitoral, a fim de não restar dúvidas sobre a exigência dos 30% destinados exclusivamente as candidaturas femininas. Houve também a previsão de propaganda institucional na tv e no rádio objetivando incentivar a participação feminina e, ainda, a lei orgânica dos partidos políticos, prevê em seu artigo 44, V que o fundo partidário aplicado na criação e manutenção de programas deve ser de no mínimo 5%.

Além de avanços legislativos, houveram também avanços na jurisprudência. Como exemplo, cita-se a Instrução nº. 0604344-73, do TSE, informando que o fundo eleitoral deve ser destinado à candidata para custear as despesas de candidaturas femininas, dela mesma ou de outras mulheres, objetivando impedir desvio de finalidade dos recursos; bem como a decisão do STF que equiparou o percentual de candidaturas femininas ao percentual de fundo partidário e eliminou o lapso temporal que estabelecia que somente nas 3 eleições subsequentes a publicação daquela lei os partidos deveriam reservar fundo eleitoral partidário para aplicar nas campanhas eleitorais das candidaturas femininas; e a decisão do TSE que entendeu que a decisão do STF se aplica também ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV.

Por fim, o artigo propõe uma reforma no sistema eleitoral. Após analisar os diagnósticos e entender como o Brasil chegou a essa sub-representação, considera-se que o ambiente ideal para que as ações afirmativas de gênero cumpram o fim a que se propõe é o do sistema eleitoral que, além de ser proporcional, conte com as listas partidárias fechadas, com alternância de gênero, contendo um caráter de “cota dupla”.

Ademais, é necessário previsão legal que puna com maior rigor os partidos que não cumpram ou burlam as cotas e também um estímulo de campanhas institucionais e ações partidárias para conscientizar e captar mulheres, despertando o interesse delas em participar da vida política.

Apesar de parecer um futuro distante, é importante ter disposição para enfrentar essa questão da sub-representação feminina que assola o cenário político brasileiro há décadas, com um amplo debate e discussão com a população. Apesar de todo o esforço que seria alocado em se realizar essa proposta, a gratificação que um povo teria em se ver representado seria muito maior.

Referências

- ALEGRETTI, Laís. Plenário do Senado terá banheiro feminino após 55 anos de inauguração. *G1*. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/plenario-do-senado-tera-banheiro-feminino-55-anos-apos-inauguracao.html>. Acesso em: 1 abr. 2019.
- ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; e SANTOS, Polianna Pereira Dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; e AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Abuso de poder e perda de mandato*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239 - 281.
- Assembleia Geral das Nações Unidas. *Resolução 40/258B*. 1985. Composition of the secretariat. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/258. Acesso em: 17 abr. 2019.
- AVELAR, Lúcia. *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Editora da UNESP, 2001.
- BARBOSA, Fernanda Leal. As cotas eleitorais de gênero como um instrumento de ação afirmativa eleitoral. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 17, n. 122, mar. 2014. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14536. Acesso em 23 mar. 2019.

BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. Sabe com quem está falando? Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. *Revista Direito & Práxis*, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21094>. Acesso em: 9 mar. 2019.

BBC. *Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018*. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>. Acesso em: 22 set. 2019.

BOURDIER, Pierre. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. BRASIL. [Constituição (1891)]. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. *Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. *Legislação Informatizada - decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 - Publicação Original*. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 15 jun. 2019.

BRASIL. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 7 jun. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm. Acesso em: 7 jun. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 17 jun. 2019.

BRASIL. Senado. *Mais mulher na política: mulher, tome partido!*. Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2013.

BRASIL. STF. *Processo – ADI 5617*. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5617&processo=5617>. 2016. Acesso em: 18 maio 2019.

BRASIL. TSE. *Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE*. 2018. Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 18 maio 2019.

BRASIL. TSE. *Instrução nº. 0604344-73*. Disponível em: <http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-23-575-2018>. 2017. Acesso em: 19 maio 2019.

BRASIL. TSE. *Voto da Mulher*. 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em: 15 maio 2019.

CFEMEA. *Proposições por área temática*. 2000. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea-e-publicacoes/colecao-femea/67-numero-085-fevereiro-de-2000/548-proposicoes-por-area-tematica>. Acesso em: 7 abr. 2019.

DAHLERUP, D. De una pequeña a una gran minoria: una teoria de la “masa crítica” aplicada al caso de las mujeres en Escandinávia. Disponível em: http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/008_11.pdf. *Debate feminista*, n. 8, 1993. Acesso em: 16 set. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. Editora Saraiva. 1998.

DOLLAR, David; FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta. Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior & Organization*. v. 46, n. 4, p. 423-429. 2001. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/journal-of-economic-behavior-and-organization/vol/46/issue/4>. Acesso em: 28 jun. 2019.

GOMES, José Jairo. *Princípios do Direito Eleitoral*. São Paulo. Editora Atlas S.A. 2015.

IBGE. *Estatísticas de gênero Indicadores sociais das mulheres no Brasil*. 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf. Acesso em: 13 set. 2019.

IBGE. *Quantidade de homens e mulheres*. 2018. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. 2018. Acesso em: 13 set. 2019.

IDEA. *GENDER QUOTAS DATABASE*. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#work>. Acesso em: 15 ago. 2019.

IDEA. *GENDER QUOTAS DATABASE: QUOTAS*. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#work>. Acesso em: 15 ago. 2019.

IPU. *Women in National Parliaments*. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>. 2019. Acesso em: 7 abr. 2019.

IPU. *Women in Politics: 2019*. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>. 2019. Acesso em: 7 abr. 2019.

MELO, Hildete Pereira de.; THOMÉ, Melo. *Mulheres e poder: histórias, ideias e indicadores*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

NEVES, Maria. Câmara dos Deputados. *Países que adotam cotas têm mais mulheres no parlamento*. 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/105455.html>. Acesso em: 7 abr. 2019.

NORRIS, Pippa. *Electoral Engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

OSÓRIO, Aline. *Closing the gender gap in political representation in Brazil*. Harvard Kennedy School, 2017.

RIBEIRO, Antonio Sérgio. *A mulher e o voto*. Set. 2012. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/277_arquivo.pdf. Acesso em: 16 mar. 2019.

SALGADO, Eneida Desiree, MONTE-ALTO, Eric Vinícius Lopes Costa, GUIMARÃES, Guilherme Athaides. *Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento*. In: SALGADO, Eneida Desiree (Org.). *Direito, política e democracia: reflexões sobre a reforma do sistema político*. Curitiba: Íthala, 2015. p. 203 – 236.

SPOHR, Alexandre Piffero. Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. *Revista Estudos Feministas*; v. 24, n. 2, p. 417-441, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/44593/31748>. Acesso em: 16 mar. 2019.

TSE. *Plenário mantém cassação de vereadores envolvidos em caso de candidaturas fraudulentas no Piauí*. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/tse-mantem-cassacao-de-vereadores-envolvidos-em-caso-de-candidaturas-fraudulentas-no-piaui>. Acesso em: 22 set. 2019.

VAZ, Gislene de Almeida. *A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas*. 2008. 65 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5813>. Acesso em: 21 maio 2019.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *Declaração e Plataforma de Ação de Pequim*. 1995. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 12 set. 2019.